



Kungl. Krigsvetenskapsakademien

Datum
2024-05-27

KKrVA beteckning
7/2024

Sida 1 (7)

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
103 33 Stockholm

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare, tfn, e-post
Ledamoten Magnus Jerneck
magnus.jerneck@svet.lu.se
046-14 75 56

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

Kungliga Krigsvetenskapsakademiens yttrande över rubricerat betänkande överlämnas.

Detta yttrande är berett inom Akademiens avdelning för övriga vetenskaper av betydelse för rikets försvar (avdelning V) där ledamoten Magnus Jerneck varit sammanhållande.

Sammanfattning

SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid är en viktig och gedigen utredning och Akademien ställer sig positiv till att utredningen kan ligga grund till det fortsatta arbetet med att förstärka Sveriges livsmedelsberedskap i det försämrade säkerhetspolitiska läget. Utredningen har genomförts på övergripande nivå och har en bred ansats som inkluderar hela livsmedelssystemet. Akademien anser att utredningen gjort en angelägen och noggrann genomlysning av svagheter och behov när det gäller livsmedelsberedskapen.

Väsentligt är att livsmedelsberedskapen i totalförsvaret utgår från krigets konsekvenser och att man därvid beaktar detta tydligt. Svensk livsmedelsberedskap för att förse befolkningen med mat och vatten måste förstärkas.

Även om utredningen har en bred ansats är det några viktiga frågor som Akademien alltjämt tycker är otydligt besvarade. Det rör följande:

Postadress
Teatergatan 3, 1 tr
111 48 Stockholm

Besöksadress
Teatergatan 3, 1 tr
111 48 Stockholm

Bankgiro
5784-8806

Org. nr
262000-1152
Säte
Stockholm

Webbsida
www.kkrva.se
E-post
info@kkrva.se

- Att hela landet måste ha en god livsmedelsberedskap. Det finns betydande regionala skillnader vad gäller denna beredskap, vilket måste beaktas mer tydligt i den fortsatta beredningen.
- Ledningsstrukturen vid händelser med stora skador på livsmedelsinfrastruktur då det gäller totalförsvarets behov rörande livsmedelsförsörjning och dricksvatten samt anpassning till Natos behov.
- Lantbruket och primärproduktionens roll och organisation vid höjd beredskap behöver också anges tydligare vid fortsatta ställningstaganden.
- Kopplingen mellan hälso- och sjukvården och djurens hälso- och sjukvård berörs endast ytligt i utredningen och behöver också beaktas mer påtagligt i den fortsatta beredningen.
- Avsaknad av skydd mot kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), nukleära (N) och explosiva (E) ämnen, det vill säga beredskap mot sabotage med CBRNE-ämnena.
- Prioriteringarna av nödvändiga åtgärder är också, enligt Akademiens mening, ottydligt beskrivna.

Övergripande synpunkter

Utredningens övergripande analyser och förslag tillstyrks med följande kommentarer.

Livsmedelsförsörjning är en viktig del av det civila försvaret, men också av väsentlig betydelse för det militära försvaret och för motståndsviljan. Akademin anser att utredningens förslag bör tydligare utgå från krigets följder, något som världen har fått aktuella erfarenheter av kriget i Ukraina och i Mellanöstern. Rysslands krigföring i Ukraina har visat att det civila samhället, inklusive lagring och logistik av till exempel spannmål, blivit ett mål för väpnad attack. Utdragna väpnade konflikter kan leda till svält och mat som vapen mot civilbefolkningen är en annan aspekt att hantera. De erfarenheter som inhämtats i dessa konflikter kommer att utgöra värdefullt underlag för den fortsatta uppbyggnaden av svensk livsmedelsberedskap – och därmed det vi kallar livsmedelssäkerhet i bred mening.

Akademin anser att det är positivt att det föreslås ett mål för livsmedelsberedskapen. Det bidrar till den långsiktiga förmågeutvecklingen och att denna ska hänga ihop med delmålen i det civila försvarets mål. Det är också positivt att Livsmedelsverket föreslås ges en tydligare roll inom livsmedelsberedskapen, bla genom inrättandet av ett särskilt rådgivande organ. Ett nationellt livsmedelsberedskapsråd kräver emellertid, på samma sätt som det nyinrättade nationella säkerhetsrådet, att det finns en tydlig strategisk inriktning att följa. Erfarenheten är att tidigare nationella säkerhetsstrategier ansetts vara för vittfamnande för att kunna vara vägledande i skarpa, kritiska lägen.

Sverige är idag medlem i både EU och Nato vilket ställer nya och skärpta krav på livsmedelsberedskapen, vid sidan om de krav som emanerar ur den försämrade säkerhetspolitiska

utvecklingen. Under kalla kriget, och då Sverige var alliansfritt, baserades livsmedelsberedskapen på några huvudområden; jordbrukets blockorganisation, produktion i fred, omställning av produktion vid störning och höjd beredskap, ransonering, samt beredskapslagring.

Dagens livsmedelsproduktion, inklusive primärproduktionen är anpassad till EU och en global och fri marknad. Detta har medfört tydliga marknadsanspassningar av produktionen, där strukturrationalisering genom stordrift bidragit till att livsmedelsproduktionen i Sverige främst finns i landets sydligare regioner. Idag sker primärproduktionen i mångt och mycket i mycket stora och djurtäta besättningar i högt mekaniserade och digitaliserade stallar främst i södra och centrala Sverige, likaså är växtodlingen också starkt koncentrerad till en marknadsanpassad infrastruktur. Detta är sårbart om krisen eller kriget kommer. Livsmedelsberedskapen bör eftersträva att produktionen diversifieras genom att gynna olika slags produktionssystem. De geografiska skillnaderna gör att civilområdena och länsstyrelserna bör ha en tydligare roll i att utveckla livsmedelsberedskapen utifrån de regionala förutsättningarna.

Beroendet av EU:s inre marknad och utrikeshandeln utgör viktiga ingångsvärden vilket framhålls i utredningen. Störningar i utrikeshandeln kommer att få konsekvenser och det är positivt att det återfinns några konkreta förslag i SOU 2024:8, som tex beredskapslagring av vissa viktiga insatsvaror. Därutöver finns även förslag på tidig upptäckt av hot i livsmedelskedjan och kontaktpunkter för företag, vilket också är viktiga åtgärder.

Specifika synpunkter

I avsnitt 1.1 Förslag till lag om livsmedelsberedskap (sid 19) och 3:e kapitlet om beredskapslagring inom jordbruksområdet formuleras 1 §: *”Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får beredskapslagra varor inom jordbruksområdet för att nödvändiga livsmedel ska kunna framställas”*. Det framstår som oklart om beredskapslagringen ska ske hos regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Detta bör förtydligas.

I kapitel 3 (sid 33) Förutsättningar för en ny livsmedelsberedskap beskrivs dessa förutsättningar på ett bra sätt. Vikten av att utveckla ett ekonomiskt försvar är dock ej lika tydligt beskrivet som i försvarsberedningens betänkande Kraftsamling. Den inre marknaden, jordbrukspolitik och handelspolitik bör därför tydligare anpassas till de säkerhetspolitiska förutsättningarna. Målkonflikter inom dessa politikområden måste tydligare belysas och ställning till prioriteringar behöver tas. I kapitel 3.3.1 bör det även förtydligas att Länsstyrelserna ingår i beredskapssektorn för Livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Hela landet måste ha en god livsmedelsberedskap, och de betydande regionala skillnaderna måste bli tydligare analyserade och beaktas i planeringen.

I kapitel 4 Befolkningens behov av det offentliga åtagandet framhålls det individuella ansvaret samt det offentliga åtagandet. Kommunernas roll och uppgifter betonas och det är posi-

tivt. I avsnitt 4.3 beskrivs civilsamhällets roll och det bör understrykas att det finns ett påtagligt intresse av att söka finna former för hur civilsamhällets olika organisationer kan medverka inte minst i beredskapsplaneringen på lokal nivå. Här vore det önskvärt med en tydligare beskrivning av de frivilliga försvarsorganisationers (FFO:er) roller inom främst utbildnings- och övningsverksamheten.

Det är viktigt att understryka att samspelet mellan de olika nivåerna i det svenska politiska systemet måste präglas av stor tydlighet vad gäller ansvar och befogenheter och inte minst vid allvarliga tillstånd som t.ex. vid höjd beredskap. Erfarenheterna från pandemin visar tydligt att det då fanns svårlösta spänningar mellan staten och de underliggande politiska nivåerna och att beslutsordningen var oklar.

Denna flernivåproblematik inkluderar även EU och numera också NATO, vars krishanteringsystem (NCRS) nu Sverige blir en del av (s. 154) och som kommer att kräva stora insatser från svensk sida, inte minst när det gäller rekryteringen av expertis och förmågan att med kort varsel delta i viktiga överläggningar i Bryssel. På samma sätt som EU-medlemskapet en gång tvingade fram en radikal nyorientering av svensk förvaltning kräver NATO-medlemskapet stora resurstillskott och helt nya arbetsrutiner.

En möjlig komplikation i och med NATO-medlemskapet är att Sverige nu får hantera frågan om dubbla lojaliteter, den till NATO och den till EU, där kravet på strategisk autonomi rent säkerhetspolitiskt, men också i bred samhällsekonomisk och försörjningspolitisk mening, växer sig allt starkare, inte minst under fransk ledning.

I kapitel 5 anger utredningen på sid 69 en definition av livsmedelsberedskap som *"den verksamhet som syftar till att upprätthålla den livsmedelsförsörjning som är nödvändig för befolkningens överlevnad, för att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna eller för att bidra till det militära försvaret"*. Det är bra att denna definition finns med. Akademien anser dock att målet kan förtydligas då det inte är uppenbart vad ordet "eller" innebär vad avser att bidra med till det militära försvaret.

Ledningsstrukturen vid händelser med allvarliga skador på livsmedelsinfrastruktur samt anpassning till Natos behov är "verksamheter" inom totalförsvaret som vid höjd beredskap måste få en tydlig föreskriftsordning.

I kapitlet 6 anges förutsättningar för inhemsk livsmedelsproduktion. Detta är enligt Akademiens mening bra beskrivet där många viktiga insatsvaror som utsäde, växtskydd, gödsel, foder och veterinärmedicinska läkemedel lyfts fram. Över lag saknas dock samhällsekonomiska analyser avseende kostnad och nytta rörande insatsvarornas betydelse. Sverige har en ojämn infrastruktur vad gäller samhällsviktig och totalförsvarsviktig verksamhet fördelad över landet. Få lager, mejerier och slakterier finns i Norrland vilket gör att de samhällsekonomiska aspekterna av bättre beredskap i underskottsområden behöver tydliggöras. Ur ett

perspektiv av beredskapsincitament kan det vara relevant att det finns denna typ av infrastruktur även i norra Sverige, där militärstrategiska, geopolitiska och säkerhetspolitiska intressen numera väger mycket tungt. Nu råder en obalans.

Angående lager av veterinärmedicinska läkemedel bör denna frågeställning hänga ihop med motsvarande planering som görs inom hälso- och sjukvården, vilka kräver liknande beredskapslagring av läkemedel, desinfektionsmedel med mera.

Kapitel 7 (sid 101) beskriver kritiska beroenden till andra sektorer. Livsmedelsberedskapen har många kritiska beroende till andra sektorer inte minst energiförsörjning och transporter. Dessa delar beskrivs i utredningen men hur livsmedelsberedskapen ska dimensioneras vid höjd beredskap i förhållande till de andra sektorerna är ej tydligt. Om det föreligger antagonistiska hot mot livsmedelskedjan bör det finnas samverkansformer med offentliga sektorer som arbetar med brottsbekämpande åtgärder.

Skydd mot kemiska (C), biologiska (B), radiologiska (R), nukleära (N) och explosiva (E) ämnen, det vill säga beredskap mot sabotage med CBRNE-ämnena är mycket viktiga hot att beakta i ett livsmedelsförsörjningsperspektiv. Det bör finnas strukturer i livsmedelsberedskapen att hantera frågor som berör C- och B-stridsmedel. Dessa frågor beaktas ej i utredningen.

I kapitel 8 beskrivs lagerhållning inom livsmedelssystemet. Det är ett viktigt område och lagring av insatsvaror har belysts på ett bra sätt. Dock saknas beskrivning av lagring av varor som är viktiga för att kunna tillhandahålla tjänliga livsmedel. Det gäller lagring av laboratoriematerial och sådan a produkter som även används i andra sektorer.

Frågor som berör system för att upptäcka och hantera hot anges i kapitel 10 (sid 143). Här har Livsmedelsverket en viktig roll att som sektorsansvarig myndighet samordna omvärldsbevakningsunderlag från andra myndigheter och organisationer. Utredningen föreslår att ett system utvecklas vilket är viktigt men komplext. Det finns många tusen företag som arbetar inom livsmedelssektorn och mycket information finns hos privata aktörer. Dessutom finns en mångfald av hot mot livsmedelskedjan och de antagonistiska hoten kommer kräva samverkan med brottsbekämpande myndigheter. System för tidig förvarning mot störningar i handelsflöden är en viktig del i försörjningsberedskapen och måste kopplas till arbetet med att ta fram metoder rörande försörjningsanalys som föreslogs i SOU 2023:50 En modell för svenska försörjningsberedskap. Rysslands krig mot Ukraina har visat att civil infrastruktur i livsmedelsförsörjningen har stor betydelse vilket kräver insikter i att kunna upptäcka hot i en väpnad konflikt. Det finns totalförsvars viktig verksamhet i livsmedelskedjan som kan ha något andra hotbilder vilket bör beaktas, inte minst det faktum att krigförande parter använder sig av livsmedel och livsmedelsdistribution strategiskt och för uttalat säkerhetspolitiska syften.

Ny kunskap genom forskning och innovation beskrivs i kapitel 11 (sid 157). Det är en viktig del i att utveckla en livsmedelsberedskap. Det naturvetenskapliga området är en bra grund, men tvär- och samhällsvetenskapliga lösningar där ny kunskap inom säkerhetspolitik, jordbrukspolitik och handelspolitik är av högsta relevans. Det visar inte minst Akademiens omfattande analys av coronakrisen (Coronapandemin – beslutsfattande under svåra förhållanden, *Statsvetenskaplig tidskrift* 2021/5). Här finns bl.a. utförliga analyser av bristerna i offentlig styrning (Brommesson) och det vi kan kalla för svårupptäckta, smygande kriser (Ekengren, Engström & Rhinard 2021).

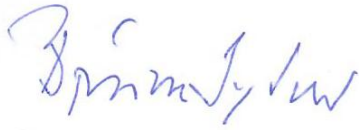
I kapitel 12 föreslår utredningen att mål för livsmedelsberedskapen. *Målet med livsmedelsberedskap är att säkerställa att hela befolkningen över tid har tillgång till nödvändiga livsmedel vid allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen.* Det är ett bra förslag men själva formuleringen i målet kan behöva justeras för att göra det lite tydligare.

Ett motståndskraftigt livsmedelssystem beskrivs i kapitel 15. I detta utgör investeringsstöd ett förslag. Beredskapsinvesteringar på gårdsnivå är viktiga, t.ex i form av kraftaggregat för att säkerställa elektricitet och vattenpumpar för att utnyttja tjänliga brunnar. Dessa investeringsstöd måste anpassas till arbete i andra sektorer, inte minst energiförsörjning (sol, vind) och transporter.

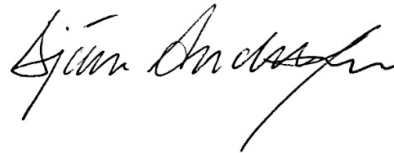
I kapitel 16 Stärkt förmåga att hantera allvarliga störningar ges förslag om att införa beredskapslagring inom jordbruket. Det är en viktig åtgärd för att stärka livsmedelsberedskapen. Beredskapslagring kommer att regleras i författning och det är då viktigt att det blir tydligt med vad som ska lagras. Då det finns många olika insatsvaror i primärproduktionen som behövs för kontinuerlig produktion är det viktigt att klargöra vad som inte finns förutsättningar att få fram inom landet. I kapitel 20 Författningskommentarer tas detta upp och i Kap 3 på sid 309, i den föreslagna lagen om att beredskapslagra varor inom jordbruksområdet. Lagring av varor är driftsmässigt kostsamt och det är därför viktigt att det framgår med tydlighet vad som i första hand ska prioriteras vid beslut om lagring. Detta behöver således klargöras.

--

Beslut i detta ärende har fattats den 27 maj av Akademiens presidium bestående av ledamöterna Björn von Sydow, Björn Anderson, Thomas Engevall, Jan Mörtberg, Per Edling, Göran Pettersson, Björn Körlof och Krister Andrén.



Björn von Sydow
Styresman



Björn Anderson
Ständig sekreterare

Kopia

Näringsutskottet

Försvarsutskottet

Försvarsdepartementet

Försvarsmakten

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Livsmedelsverket

In- och utpärlen